This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 724

Bazille

Du Pouvoir Réglementaire.

FICA
961
B37z

HARVARD
LAW
LIBRARY

Bd. Sept. 1929

HARVARD LAW LIBRARY

Received Dec. 27, 1927

France

DU

POUVOIR

RÉGLEMENTAIRE

PAR

CAMILLE BAZILLE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

DOCTEUR EN DROIT

(*Extrait de la* REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION)

PARIS

BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

MÊME MAISON A NANCY

1881

DU

POUVOIR

RÉGLEMENTAIRE

PAR

CAMILLE BAZILLE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

DOCTEUR EN DROIT

(*Extrait de la* REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION)

PARIS

BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

MÊME MAISON A NANCY

1881

61

BAZ

For TX
B363p

HARVARD COLLEGE LIBRARY
GIFT OF
EDWARD STANLEY PARKER
DEC 13 1927
TRANSFERRED TO
HARVARD LAW LIBRARY

12/27/27

DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

CHAPITRE Ier.

Origines et caractères du pouvoir réglementaire.

I. — C'est un principe de notre droit public qu'il existe en France un pouvoir chargé de faire la loi, et un autre pouvoir distinct qui doit la faire exécuter.

D'où la conséquence que le pouvoir exécutif ne doit en aucune façon s'immiscer dans la confection des lois : c'est le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par la Constitution de 1791, et toujours observé par les actes constitutionnels qui l'ont suivie.

Cependant, si l'on examine la loi en elle-même, et si l'on recherche les moyens de la faire exécuter, on ne tarde pas à s'apercevoir qu'aux dispositions intrinsèques qui la composent, il faut ajouter d'autres dispositions également générales et obligeant tous les citoyens comme la loi, mais ayant seulement pour objet de la faire exécuter.

Ces dispositions présentent ce caractère particulier qu'elles ne peuvent rien changer à la loi elle-même, puisqu'elles doivent en assurer l'exécution.

II. — Quel sera le pouvoir chargé de prendre ces mesures qui touchent incontestablement à la puissance exécutive et qui participent non moins certainement de la puissance législative ?

Les divers pays de l'Europe ont résolu la question d'une façon différente suivant leur génie et leurs institutions.

En Angleterre, on a considéré qu'il y avait là un élément de la puissance législative, et les dispositions relatives à l'exécution des lois émanent du Parlement.

En France, on a pensé, au contraire, qu'au pouvoir exécutif seul incombait le devoir de faire exécuter la loi; on lui a donc confié la mission de prendre des dispositions générales à cet effet, dispositions auxquelles on a donné le nom de règlement.

C'est dans la Constitution de 1791, celle-là même qui établissait le

principe de la séparation des pouvoirs et qui en tirait les conséquences les plus rigoureuses, que l'on trouve l'origine de cette attribution au profit du pouvoir exécutif.

III. — En dehors de ce droit essentiel du pouvoir exécutif, on conçoit encore que le législateur ait pu, par voie de délégation, donner au pouvoir exécutif le droit de faire des règlements sur certaines matières étrangères à son domaine.

D'autre part aussi, le pouvoir réglementaire une fois reconnu au Chef de l'État, il fallait forcément l'accorder à ses représentants à la tête des diverses unités administratives du pays, département et commune, car ils sont chargés, eux aussi, de veiller à l'application et à l'exécution des lois.

De là, trois sortes de règlements : ceux qui émanent du Chef de l'État, soit en vertu de son pouvoir propre, soit en vertu d'une délégation ; les règlements pris par les préfets, ceux enfin qui sont faits par les maires.

Nous aurons de plus à rechercher si d'autres agents ne participent pas à l'exercice du pouvoir réglementaire.

IV. — Les caractères du règlement peuvent être maintenant facilement étudiés.

Il constitue, comme on l'a dit, « un acte de législation secondaire ». Le règlement doit donc se borner à l'application de la loi sans jamais empiéter sur son domaine, sans pouvoir, par exemple, établir de peines. Mais, comme la loi, le règlement est obligatoire pour tous les citoyens ; il a aussi une sanction pénale, celle de l'article 471, § 15, du Code pénal, sanction qui lui a été accordée par la loi.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, l'administration ne relève que d'elle-même ; elle n'est soumise ni au contrôle du pouvoir législatif, ni à un droit de réformation par l'autorité judiciaire[1].

Elle seule peut rapporter ses actes, pourvu toutefois qu'ils n'aient pas encore créé des droits acquis[2].

V. — Il ne faudrait cependant pas en induire que le pouvoir réglementaire s'exerce sans aucun contrôle.

Sans doute, les tribunaux judiciaires ne doivent pas interpréter les règlements faits par l'autorité administrative ; sans doute, ils ne peu-

---

1. Serrigny, *Compétence administrative*, t, I, n° 2.
2. Toullier, t. I, 55.

vent les modifier ou leur porter atteinte en quoi que ce soit; mais, gardiens de la liberté des citoyens, ils peuvent se refuser à appliquer une pénalité si le règlement qui la motive a été illégalement fait.

C'est donc en vérité un pouvoir d'appréciation qui est donné aux tribunaux judiciaires.

Même dans ces limites, il y a là une atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, puisque un tribunal est maître d'empêcher l'application d'un règlement; mais la garantie qui résulte pour les citoyens de cette disposition suffit pour la justifier.

VI. — Cependant cette protection peut devenir souvent illusoire, car bien des gens hésiteront à se mettre en contravention pour faire déclarer illégal par les tribunaux le règlement auquel ils veulent faire échec.

Aussi d'autres garanties et d'autres recours ont-ils été accordés aux citoyens.

Le recours par la voie gracieuse est, en effet, toujours ouvert auprès du supérieur hiérarchique de l'agent qui a réglementé.

Quant au recours contentieux, il existe parfois lorsqu'un droit acquis a été lésé.

Mais la voie la plus générale et la plus sûre est le recours pour excès de pouvoirs, qui peut être exercé chaque fois que l'administration a dépassé les bornes de sa compétence, ou négligé les formes qu'elle devait suivre pour faire le règlement.

Les voies de recours contre les actes réglementaires seront, d'ailleurs, plus particulièrement étudiées en examinant les règlements qui émanent des diverses autorités.

VII. — Ces principes généraux posés, il convient d'étudier comment le pouvoir réglementaire se partage entre le Chef de l'État, le préfet et le maire.

CHAPITRE II.

Pouvoir réglementaire du Chef de l'État.

I. — C'est dans les constitutions mêmes que le Chef de l'État puise son droit de faire des règlements. Depuis 1791, toutes les constitutions ont sanctionné le pouvoir réglementaire [1].

1. Const. 6 fruct. an III (art. 144) ; 22 frim. an VIII (art. 44) ; Charte 1814 (art. 14); Charte 1830 (art. 13); 4 nov. 1848 (art. 49); 14 janv. 1852 (art. 6).

L'article 3 de la Constitution de 1875 se borne à dire que le Président de la République surveille l'exécution des lois. Malgré cette formule peu explicite, le pouvoir réglementaire n'a jamais été mis en doute, et dans la discussion des lois constitutionnelles il a été reconnu qu'il n'y avait rien de changé à la législation précédemment existante.

L'article 3 constitue donc au profit du pouvoir exécutif une délégation générale et son pouvoir de réglementation n'est soumis qu'à la condition de ne pas empiéter sur le domaine législatif.

Mais le Chef de l'État peut, parfois, faire des règlements en vertu d'une délégation spéciale du législateur ; ses pouvoirs changent alors absolument d'aspect, ils sont réglés par la loi de délégation elle-même, qui peut les étendre à son gré et conférer même au pouvoir exécutif le droit d'édicter des peines ou d'imposer des taxes.

C'est ainsi que certains décrets ont pu établir des tarifs d'impôt ; par exemple, le décret du 4 août 1855 sur la taxe des chiens et celui du 22 juin 1862, en vertu duquel a été établi le tarif de 1875 sur les droits de chancellerie, enfin celui du 3 août 1879, réglant l'ordre des travaux intérieurs du Conseil d'État, sur lequel nous aurons à revenir. Tous ces décrets ont réglementé des matières qui, sans la délégation, eussent été du domaine de la loi.

Le pouvoir exécutif remplit alors une mission qui appartient en réalité au pouvoir législatif, mais il n'empiète pas sur ce dernier, puisqu'il agit par délégation et sur son ordre.

Cependant il faut remarquer qu'en général les délégations confiées au Chef de l'État ne sont pas aussi importantes que celles qui viennent d'être citées ; il s'agit presque toujours de points de détails, dont la loi n'a pu régler l'exécution et qu'il importe cependant d'élucider.

II. — Les décrets ainsi rendus en vertu d'une délégation spéciale ont été qualifiés règlements d'administration publique. Ils doivent être rendus le Conseil d'État entendu, conformément à l'article 8 de la loi du 24 mai 1872.

Est-ce là une différence avec les règlements faits en vertu de la Constitution, et le Chef de l'État est-il pour ceux-là dispensé de l'intervention du Conseil d'État ?

En fait, il y a eu là pendant longtemps une véritable distinction[1] et

1. Cass. crim. 11 juin 1841 ; Marcellin, D. A., v° *Réglem. adm.* n° 37 ; Crim. 2 mai 1845, D. P, 45-1-301.

le Gouvernement a souvent réglementé, lorsqu'il agissait en vertu de son pouvoir propre, sans l'intervention du Conseil d'État, notamment sous la Restauration et sous la monarchie de Juillet.

Mais cette pratique était absolument contraire aux précédents. Si l'on remonte à la constitution du Conseil d'État, on n'aperçoit en effet aucune distinction. La Constitution de l'an VIII, qui la première a employé le mot règlement, exigeait dans tous les cas l'intervention du Conseil d'État [1].

Aussi, et malgré la pratique contraire des gouvernements qui ont succédé au premier empire, presque tous les auteurs étaient-ils d'avis que le Conseil d'État doit toujours être consulté pour les règlements d'administration publique [2].

Au cours de la discussion sur la loi de 1872, la question fut à nouveau agitée, et l'on soutint à la tribune la nécessité de l'intervention du Conseil d'État.

Mais l'amendement ayant été rejeté, on continua à marcher sur les anciens errements et le Conseil ne fut consulté qu'à titre tout à fait gracieux.

Le décret du 3 août 1879, rendu en exécution et par délégation de la loi du 13 juillet 1879 (art. 4), est venu restituer à cette haute assemblée les pouvoirs qu'elle avait en l'an VIII, et désormais le Conseil d'État doit être consulté par le Gouvernement sur tous les projets de règlements d'administration publique (art. 7) [3].

Cette intervention est d'ailleurs une garantie considérable pour la bonne confection et l'esprit de suite des règlements.

Les divers ministères ont en effet leurs règles et leurs tendances particulières ; il est utile que l'unité s'établisse entre les règlements émanés de ces différentes sources, de façon à constituer une législation basée sur une méthode unique.

Le Conseil d'État, composé d'hommes ayant dirigé les diverses administrations, est seul bien placé pour exercer cette haute mission de contrôle.

---

1. Const. 22 frim. an VIII, art. 52.

2. Voir notamment MM. de Gérando, Macarel, Vivien, de Cormenin, Boulatignier, Aucoc.

3. Il n'est que juste de faire remarquer que ce décret si important, surtout par cette mesure en tout conforme aux vraies traditions du Conseil d'État, est dû à l'initiative de MM. les présidents Faustin Hélie et Laferrière.

La loi du 13 juillet 1879, et le décret du 3 août de la même année, en revenant aux principes de l'an VIII, ont donc très-sagement agi.

Sous l'empire de la législation antérieure, le Conseil d'État était souvent consulté à titre gracieux ; le décret intervenu prenait alors le nom de décret en la forme de règlement d'administration publique [1].

Cette dénomination n'a plus raison d'être aujourd'hui.

III. — C'est, on le sait, sous le nom de décret que sont désignés aujourd'hui, d'une façon générale les actes du Chef de l'État.

Cette qualification, qui avait été appliquée aux délibérations de l'Assemblée constituante de 1789 non encore sanctionnées par le roi, n'a été employée à l'égard du Conseil d'État que pendant la période du premier Empire. Sous la monarchie de 1814 et celle de 1830, on qualifiait d'ordonnances les décisions du roi ; la République de 1848 y substitua la dénomination d'arrêtés.

Le second Empire a de nouveau mis en vigueur le terme décret, et c'est encore celui qui est consacré aujourd'hui.

Les conditions de formes imposées aux décrets sont peu nombreuses ; à part l'obligation de consulter le Conseil d'État, il n'y a guère à citer que la nécessité de faire contresigner le décret par un des ministres en exercice.

IV. — Existe-t-il des voies de recours contre les décrets réglementaires ?

Point de doute, tout d'abord, qu'un recours par voie de pétition devant les Chambres ne soit ouvert.

Le recours judiciaire existe aussi en ce sens que les tribunaux sont maîtres, on le sait, de ne pas appliquer un décret qui leur semble illégalement fait. Mais ce n'est pas là, à proprement parler, une voie de recours, car il faut commettre une contravention pour que les tribunaux de droit commun soient appelés à se prononcer.

V. — Le recours par la voie contentieuse n'est point ouvert, en principe, contre les décrets réglementaires du Chef de l'État.

Ces décrets ne sont pas, en effet, des actes administratifs proprement dits; ils sont bien plutôt des actes de législation secondaire et, comme tels, inattaquables par la voie contentieuse. D'ailleurs, les dispositions réglementaires obligeant tous les citoyens, on ne saurait se trouver en présence de l'intérêt particulier, mais bien de l'intérêt général.

---

1. Voir sur ce point la doctrine exposée par notre savant maître, M. Ducrocq (*Droit administratif*, 5e édition, t. I, n° 65).

Il en est différemment des décrets individuels et spéciaux qui, eux, visent l'intérêt privé et peuvent léser un droit acquis.

Contre ces décrets, le recours contentieux est ouvert.

VI. — L'exercice du recours pour excès de pouvoir et incompétence contre les décrets réglementaires ne saurait, au contraire, être contestée.

Ce recours sera ouvert, par exemple, lorsque le Chef de l'État négligera d'observer les formes prescrites par la loi, ou bien encore lorsqu'il empiétera sur les attributions du pouvoir législatif.

Il est porté, comme le recours contentieux, devant le Conseil d'État.

VII. — Faut-il reconnaître aux ministres le pouvoir réglementaire?

On ne s'explique pas, en principe, l'utilité de donner ce pouvoir aux ministres, puisqu'ils sont placés à côté du Chef de l'État et qu'ils exercent, comme lui, leur autorité sur le territoire tout entier.

Aussi, à l'origine, le pouvoir réglementaire n'existait-il que pour deux autorités ; le Chef de l'État qui réglementait pour toute la France, le maire pour la commune.

Mais, peu à peu le législateur en a augmenté l'exercice. Il a confié au préfet le soin de réglementer, d'abord dans des conditions toutes spéciales, d'où la jurisprudence est partie pour le lui accorder d'une façon générale.

Puis les ministres ont pris l'habitude de faire des règlements intérieurs, chacun dans son administration ; enfin, le législateur leur a lui-même confié, dans certains cas particuliers, le droit de faire des règlements.

On peut citer notamment le règlement du 15 novembre 1846 sur la police des chemins de fer[1], qui délègue le pouvoir réglementaire au ministre et celui du 10 août 1852 sur la police du roulage, qui procède de la même façon.

VIII. — On peut dire néanmoins que le pouvoir réglementaire n'appartient pas, en principe, aux ministres et que les règlements qu'ils ont faits de leur propre mouvement n'obligent nullement les citoyens.

Quand les ministres agissent en vertu d'une délégation, ce n'est pas comme ministres qu'ils réglementent, mais comme mandataires de l'autorité qui leur a délégué ses pouvoirs, du Chef de l'État, qui, lui, a le pouvoir réglementaire.

IX. — Enfin, nous devons signaler l'existence du pouvoir réglemen-

1. Ducrocq, *Droit administratif*, 5e édition, t. IV, n° 949.

taire au profit du gouverneur général de l'Algérie, dans des limites bien plus grandes qu'entre les mains du ministre.

La situation particulière de ce haut fonctionnaire, les devoirs spéciaux qui lui incombent pour la bonne direction et la prospérité de la colonie, justifient suffisamment un semblable pouvoir.

CHAPITRE III.

Pouvoir réglementaire du préfet et du maire.

I. — Le Chef de l'État réglemente, on le sait, pour toute la France; à la tête du département, seconde unité administrative du pays, se trouve le préfet, qui, lui, réglemente pour tout le département.

C'est d'abord sous forme de délégation spéciale du législateur que le pouvoir réglementaire des préfets a été admis; par exemple, dans la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.

Mais bientôt, on a reconnu à ces administrateurs un pouvoir général de réglementation sur tous les objets confiés à leurs soins, en vertu de l'article 2, section III, de la loi du 22 décembre 1789, 8 janvier 1790[1].

Comme le Chef de l'État, les préfets réglementent donc en vertu d'une délégation générale, d'une sorte de pouvoir propre, et en vertu de délégations spéciales.

L'étendue de leurs pouvoirs dans ce dernier cas est d'ailleurs réglée par la délégation.

II. — La jurisprudence de la Cour de cassation est venue établir une autre limite au pouvoir réglementaire des préfets et séparer ce pouvoir de celui qui appartient aux maires.

Sans doute, le préfet pourra réglementer pour toutes les communes, et non pour l'une d'elles en particulier; mais, alors même que son arrêté aurait ce caractère général, il sera entaché d'illégalité, et la Cour de cassation en refusera l'application, s'il porte sur un objet réservé aux pouvoirs du maire[2].

---

1. Voir aussi : Inst. lég. 12-20 août 1790; L. 28 pluv. an VIII, tit. II, art 2.

2. « Il faut que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère, que pour les actes formels précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce

III. — Lorsque nous avons étudié le pouvoir réglementaire du Chef de l'État, nous avons remarqué qu'aucun contrôle ne s'exerçait à son égard, sauf le contrôle législatif. Et cela est forcé, car il n'existe pas de pouvoir actif au-dessus du Chef de l'État. Mais, en est-il de même en ce qui concerne le préfet ?

Les principes de la centralisation répondent immédiatement : Non.

C'est en effet une règle de notre organisation administrative, règle qui résulte de la centralisation politique du pays, que les agents placés à la tête des circonscriptions administratives locales doivent être soumis à la direction du pouvoir central.

Ce contrôle se justifie facilement tant en ce qui concerne l'unité et la prompte expédition des affaires, qu'eu égard à la nécessité de concilier les intérêts locaux avec les intérêts généraux.

Par suite de ce principe, les arrêtés réglementaires des préfets doivent presque toujours être soumis à la sanction du pouvoir central. Dans certains cas cependant, les préfets peuvent agir indépendamment de tout contrôle [1].

Le législateur a eu confiance dans les lumières de ces hauts fonctionnaires qui d'ailleurs sont à la nomination du Chef de l'État, condition suffisante pour garantir l'unité dans l'administration.

IV. — Les arrêtés des préfets diffèrent essentiellement des décrets du Chef de l'État en ce qui concerne l'exécution.

Ces derniers sont en effet soumis comme les lois à la formalité de la promulgation. Les règlements préfectoraux, au contraire, sont exécutoires par eux-mêmes; il suffit qu'ils aient été publiés, et la loi n'ayant pas réglé leur publicité, le préfet peut avoir recours au mode qui lui convient [2].

En général, la publication résulte de l'insertion de l'arrêté au recueil des actes administratifs [3].

Du reste, elle pourrait avoir lieu aussi par voie d'affiches.

Dans tous les cas, il faut un mode officiel de publication, et l'admi-

---

droit il ne puisse annuler l'autorité municipale. » (Exposé des motifs de la loi du 18 juillet 1837 par M. Vivien.)

Pour prévenir toute incertitude, ajoute le rapport, nous avons effacé de l'article tout mot ayant une signification vague, et nous limitons le droit du préfet *au seul cas* où le maire a refusé ou négligé de faire un *acte prescrit par la loi.*

1. Voir décret du 25 mars 1852.

2. Cass. 31 juillet 1830. Desmarest.

3. Circ. du ministre de l'intérieur du 21 sept. 1815.

nistration ne serait pas fondée à réclamer l'exécution d'un arrêté en arguant seulement de ce que l'intéressé aurait eu personnellement connaissance de cet acte [1].

V. — Quant aux voies de recours contre les arrêtés préfectoraux, à part la voie administrative devant le ministre et le Chef de l'État, elles sont les mêmes que celles qui existent contre les décrets.

VI. — Les sous-préfets ont-ils le pouvoir réglementaire? En principe, il faut répondre non, car le sous-préfet est surtout un agent de transmission, représentant le préfet dans l'arrondissement.

Cependant il pourra prendre d'urgence les mesures nécessaires à l'exécution des arrêtés préfectoraux, mais toujours sauf l'approbation du préfet [2], et dans ce cas, l'infraction à son arrêté entraîne contre les contrevenants les peines édictées contre les contraventions aux arrêtés préfectoraux.

VII. — C'est donc au préfet seul qu'appartient, en définitive, le pouvoir réglementaire pour le département, et encore ce pouvoir est-il récent et n'a-t-il été admis incontestablement que depuis 1836 environ, bien qu'il soit fondé sur des textes de 1790.

VIII. — Au contraire, le pouvoir réglementaire des maires a toujours été admis en même temps et à côté de celui du Chef de l'État. La loi des 16-24 août 1790 le mentionne formellement, et la loi de 1837, dans son article 11, le consacre d'une façon non moins certaine.

Les pouvoirs du maire sont tout à fait définis : il réglemente pour sa commune seulement, et la loi des 16-24 août 1790, celle de 1791 dite Code rural, limitent les objets auxquels est bornée la compétence du maire. Ces objets sont nombreux : ils se rattachent à la police rurale, à la police municipale, à la police de la voirie.

Les règlements du maire sur ces diverses matières prennent le nom d'arrêtés ; ils sont permanents ou temporaires. Pour être exécutoires, les arrêtés municipaux doivent d'ailleurs avoir été publiés.

IX. — Mais en donnant aux maires le pouvoir réglementaire, le législateur avait deux intérêts également considérables à sauvegarder : l'intérêt général et l'intérêt des particuliers.

Il a eu soin de garantir l'intérêt général en soumettant les arrêtés des maires à un double contrôle de la part du pouvoir central.

---

1. Crim. Cass. 28 fév. 1847; Bériac, D. P., 47-4-115.
2. Serrigny, *Compétence administrative*, t. II, n° 10-37.

Il a protégé les particuliers en ouvrant un recours contre les arrêtés des maires.

X. — La nécessité d'un contrôle de la part de l'administration supérieure apparaissait ici bien plus que pour les arrêtés du préfet. Le maire n'est pas comme le préfet nommé par le pouvoir exécutif [1], et l'on sait combien les autorités locales sont disposées à sacrifier l'intérêt général à l'intérêt local.

Aussi les arrêtés des maires sont-ils soumis au contrôle des préfets. Ce contrôle est différent suivant que les arrêtés sont temporaires ou permanents.

XI. — Les arrêtés temporaires sont exécutoires par eux-mêmes, sans aucune espèce d'approbation, mais ils peuvent être annulés par le préfet et ce, indépendamment de tout délai.

Il a même été décidé que les préfets pouvaient annuler de tels arrêtés, après une approbation tacite.

Quant aux arrêtés permanents, des précautions plus grandes ont été prises, précautions que justifiait l'importance même de ces actes. Leur exécution est suspendue pendant le délai d'un mois. Si, pendant ce laps de temps, le préfet ne les annule pas, ils sont exécutoires.

Il semble bien que ce délai n'ait été établi que pour donner au préfet le temps d'examiner le dossier, et que ce fonctionnaire soit libre de donner son approbation avant l'expiration du mois. C'est en effet la jurisprudence du ministère de l'intérieur [2].

Néanmoins, la Cour de cassation n'est pas de cet avis; elle exige que le délai d'un mois soit expiré pour que le règlement municipal non annulé produise son effet [3].

XII. — En résumé, aucun des actes réglementaires du maire n'échappe à l'administration préfectorale; il faut remarquer, toutefois, que le préfet ne peut qu'annuler l'arrêté municipal, et que, dans aucun cas, il ne peut se substituer au maire et réglementer à sa place.

XIII. — Ce pouvoir de contrôle constitue déjà une garantie pour les citoyens, mais le législateur et la jurisprudence ont établi en outre un droit de recours direct contre les actes du maire.

Les voies de recours déjà signalées à l'égard des actes réglemen-

---

1. Du moins dans la majorité des communes.

2. D'après la circulaire du 1er juillet 1840, le préfet aurait le droit d'approuver le règlement avant l'expiration du délai d'un mois.

3. Crim. 17 mars 1848. Chapuis, D. P., 48-5-319.

taires du Chef de l'État et du préfet (recours administratif, recours contentieux, recours pour excès de pouvoir) existent également contre les arrêtés des maires ; il est donc inutile de s'appesantir à nouveau sur ce sujet.

Cependant il est nécessaire d'étudier l'application faite par les tribunaux de l'article 471, § 15, du Code pénal comme sanction des règlements municipaux.

XIV. — Les tribunaux de simple police doivent assurer l'exécution des règlements municipaux légalement pris, mais ils ne peuvent ni les modifier, ni les restreindre, ni même les interpréter.

Leur pouvoir se borne à apprécier si oui ou non le règlement est fait conformément à la loi.

Il est très-difficile, on le voit, de poser exactement la limite du pouvoir judiciaire en cette matière. Cependant des règles assez précises résultent sur divers points de la jurisprudence.

Il est certain, tout d'abord, que les tribunaux ne peuvent, sous prétexte d'appliquer les règlements, se faire juges de leur opportunité et de leur mérite, car cette façon d'agir cacherait une immixtion directe de l'autorité judiciaire dans l'exercice de l'action administrative.

Cependant le juge, pour appliquer le règlement municipal, peut rechercher, d'après les termes mêmes de cet acte, quels en sont le sens et la portée.

XV. — C'est, en définitive, la grande question de l'interprétation des actes administratifs, interprétation qui est défendue aux tribunaux judiciaires, qui doivent cependant appliquer ces actes.

La Cour de cassation seule est, sur ce point, gardienne du principe de la séparation des pouvoirs des autorités administratives et judiciaires, et sa jurisprudence a distingué par une longue suite d'arrêts les cas où il y a interprétation de ceux où il y a simple application.

La Cour juge en principe qu'il y a interprétation toutes les fois que, même en déclarant un acte administratif clair et précis, le tribunal saisi a dû, pour l'appliquer, se livrer à divers raisonnements et déductions sur le texte de ce document comparé avec d'autres documents antérieurs ou postérieurs[1].

Mais, il faut le répéter, la limite de la compétence en cette matière est des plus délicates à établir et varie suivant les faits de la cause.

1. Cass. 27 fév. 55, Sir. 55-1-801 ; 28 déc. 1874, Sir. 75-1-199.

XVI. — Le pouvoir réglementaire des maires s'étend, on le voit, sur un grand nombre d'objets, et vis-à-vis des citoyens il a une grande importance.

C'est ce qui explique pourquoi le législateur français a entouré l'exercice de ce pouvoir de si nombreuses garanties administratives et judiciaires.

En résumé, le pouvoir réglementaire peut être considéré comme un véritable pouvoir de législation secondaire, remis entre les mains du Chef de l'État, du préfet et du maire.

A ce pouvoir sont établies deux limites de compétence :

Chaque agent réglemente seulement pour sa circonscription ;

Le règlement n'étant fait que pour l'exécution de la loi, ne peut empiéter sur le domaine législatif, ne peut rien ajouter ou retrancher aux lois.

Mais remarquons qu'une délégation spéciale du législateur peut élargir le cercle des matières sur lesquelles intervient le règlement.

A ces principes il faut en ajouter deux autres qui résultent tant de la centralisation de nos institutions administratives que des garanties à donner aux particuliers.

Les règlements des préfets et des maires sont soumis au contrôle de l'autorité supérieure.

Un recours existe contre les règlements qui violent un droit, ou qui n'ont pas observé les formes prescrites par la loi.

Que faut-il penser de ce système ?

Il est incontestable qu'il porte une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, et qu'à ce titre le système anglais serait plus rationnel en France.

Mais au point de vue de la simplicité des lois, de leur codification, le système réglementaire a d'immenses avantages.

Enfin, le contrôle dont nous avons parlé, le système de recours adopté, garantissent contre tout empiétement des autorités investies du pouvoir réglementaire et contre tout abus de ce pouvoir.

Nancy, imprimerie Berger-Levrault et Cie.

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE BERGER-LEVRAULT ET Cie

PARIS, 5, RUE DES BEAUX-ARTS. — MÊME MAISON A NANCY

DICTIONNAIRE

DE

L'ADMINISTRATION

FRANÇAISE

PAR

M. MAURICE BLOCK

MEMBRE DE L'INSTITUT

AVEC LA COLLABORATION DE MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT, DE LA COUR DES COMPTES
DE DIRECTEURS ET CHEFS DE SERVICE DE DIVERS MINISTÈRES, ETC.

NOUVELLE ÉDITION

ENTIÈREMENT REFONDUE, AUGMENTÉE ET MISE A JOUR (1877)

Un volume in-8° de xv-1856 pages, renfermant la valeur de 28 volumes ordinaires
Prix, broché, **30** fr.; relié en demi-chagrin, plats toile, **34** fr. **50** c.

SUPPLÉMENT ANNUEL

I. Novembre 1878. In-8°, même format que le Dictionnaire. Prix : **2** fr. **50** c.
II. Novembre 1879. — — — Prix : **2** fr. **50** c.
III. Novembre 1880. — — — Prix : **2** fr. **50** c.

LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE DE BERGER-LEVRAULT ET Cie

Vient de paraître :

Le Domaine de la statistique, par C. E. Bouniaux, président de la Société de statistique de Paris. 1881. Gr. in-8°, broché. . . . . 75 c.

Projet de création d'une caisse de prévoyance des fonctionnaires civils, par Jules Lisaeous, professeur à la Faculté de droit de Nancy. 1881. Gr. in-8°, broché. . 1 fr.

De la Protection des nouveau-nés. Sociétés de charité maternelle. Crèches. Sociétés protectrices de l'enfance. Loi de protection des enfants du premier âge, par E. Gossard, 1881. Gr. in-8°, broché . . . . . 75 c.

Les Débits de boissons, par E. Guerlin de Guer, chef de division à la préfecture du Calvados. 1881. Gr. in-8°, broché. . . . . 75 c.

Étude sur la naturalisation en Algérie, par E. Rouard de Card, professeur à l'École de droit d'Alger. 1881. Gr. in-8°, broché. . . . . 1 fr.

De la Légalisation des signatures par les maires, par H. Morgand, rédacteur au ministère de l'intérieur. 1881. Gr. in-8°, broché. . . . . 2 fr.

Petit Dictionnaire d'administration communale, par A. Souvmon, chef de division à la préfecture de la Seine. 1880. 1 vol. in-12, broché, 1 fr. 50 c.; relié en percalo. 2 fr.

Guide manuel de l'officier de l'état civil. Instructions pratiques suivies d'un grand nombre de formules, par L. A. Lemeprit de Saint-Venant, juge de paix, 1880. In-12, broché. . . . . 1 fr. 50 c.

Manuel électoral. Guide pratique de l'électeur et du maire, comprenant les élections municipales, départementales, législatives, etc., par Guerlin de Guer, chef de division à la préfecture du Calvados. 1880. Un volume in-12 de 378 pages, broché. 3 fr. 50 c. Relié en percaline. . . . . 4 fr. 50 c.

Des Conflits d'attributions, par A. Fousson, conseiller de préfecture. 1880. 1 volume in-8°, broché . . . . . 3 fr.

Des Créations de communes. Étude sur les communes créées de 1869 à 1879, par P. Gérard, rédacteur au ministère de l'intérieur. 1880. In-8°, broché. . 1 fr. 25 c.

Des Changements de nom de communes, par P. Gérard, rédacteur au ministère de l'intérieur. 1880. Gr. in-8°, broché . . . . . 1 fr.

Les Eaux et Égouts de Paris, par A. Boulan, chef de bureau au ministère de l'intérieur. 1880. In-8°, broché. . . . . 1 fr. 25 c.

Origines et Transformations du factorat dans les marchés de Paris, par Léon Boullay. 1880. Gr. in-8°, broché. . . . . 1 fr. 25 c.

De la Responsabilité pécuniaire de l'État par le fait de ses agents, par Camille Barrau, avocat à la Cour de Paris. 1880. Gr. in-8°, broché. . . . . 75 c.

La Législation sur le droit de réunion en France, par L. Puibaraud, sous-chef au ministère de l'intérieur. 1880. In-8°, broché. . . . . 1 fr. 25 c.

La Comptabilité publique, par J. Salmon, employé au ministère de l'intérieur. 1880. Gr. in-8°, broché. . . . . 1 fr.

Les Réformes de la législation vicinale, par J. de Crisenoy, 1880. In-8°, br. 1 fr. 50 c.

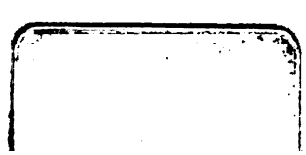
Les Réformes de l'enseignement secondaire, par Ch. Rabany, rédacteur au ministère de l'intérieur. 1880. Gr. in-8°, broché . . . . . 1 fr.

L'Instruction primaire aux États-Unis (La liberté et l'éducation), par Guerlin de Guer, chef de division de préfecture. 1880. In-8°, broché . . . . . 1 fr.

Les Chemins de fer industriels, par Léon Choppart, docteur en droit, avocat à la Cour de Paris. 1880. Gr. in-8°, broché. . . . . 2 fr.

Manuel du candidat au commissariat de surveillance administrative des chemins de fer, rédigé conformément aux programmes officiels, par A. Laplaigne. 1880. 1 vol. in-12, broché, 4 fr. Relié en percaline . . . . . 5 fr.

Revue générale d'administration, publiée sous les auspices du ministère de l'intérieur, paraissant en 12 livraisons mensuelles, à partir du 20 janvier de chaque année. — 1881, 4e année. — Chaque livraison comprend 8 feuilles de texte gr. in-8° (128 pages), chaque année forme 3 volumes avec tables et couvertures.

Prix de l'abonnement : Paris : Un an. . . . . 30 fr.
Départements et Union postale : Un an . . . . . 33 fr.

Nancy, Impr. Berger-Levrault et Cie.